**Deutscher Bundestag**
**9. Wahlperiode**

**Drucksache 9/1869**

22. 07. 82

Sachgebiet 223

# Antwort

**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Schätz, Weisskirchen (Wiesloch), Frau Weyel, Frau von Braun-Stützer, Neuhausen, Frau Dr. Engel, Dr.-Ing. Laermann und der Fraktionen der SPD und FDP**
**— Drucksache 9/1802 —**

## Zur Situation des Fernunterrichts

*Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hat mit Schreiben vom 16. Juli 1982 die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:*

Der Fernunterricht ist nach Auffassung der Bundesregierung eine wichtige Ergänzung des übrigen Bildungssystems, und zwar gleicherweise im berufsbildenden wie im nichtberufsbildenden Bereich. Dieses Bildungsangebot kommt in besonders geeigneter Weise den persönlichen Lernbedürfnissen Interessierter dadurch entgegen, daß der Lernende Lernort, Lernzeit und Lerngeschwindigkeit selbst bestimmen kann. Fernunterricht wird fast ausschließlich von nichtöffentlichen Veranstaltern angeboten, von denen einige gemeinnützig, die meisten aber nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten. Die Bundesregierung ist bemüht, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und unter Beachtung der Regeln des wirtschaftlichen Wettbewerbs den Fernunterricht soweit wie möglich zu fördern.

### Im einzelnen

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die qualitative und quantitative Entwicklung des Fernunterrichts in den letzten Jahren, und inwieweit gibt es verläßliche Daten (Fernunterrichtsteilnehmer: soziale Herkunft, Vorbildung, Alter, Geschlecht)?

Die Entwicklung des Fernunterrichts in den letzten Jahren ist gekennzeichnet durch die Auswirkungen des Fernunterrichts-

schutzgesetzes vom 24. August 1976 (FernUSG). Ziel dieses Gesetzes war es, das Vertrauen der Bevölkerung in die Qualität der Fernunterrichtsangebote und in die Seriosität der Vertragsgestaltung wiederherzustellen. Das Gesetz trat gemäß seinen Übergangsbestimmungen schrittweise in Kraft, um den Veranstaltern ausreichend Gelegenheit zur Anpassung zu geben; seit dem 1. Januar 1981 bedürfen sämtliche Angebote außer den sog. Hobbykursen einer Zulassung durch die Staatliche Zentralstelle für Fernunterricht der Länder in Köln.

a) In qualitativer Hinsicht kann jetzt zuverlässig davon ausgegangen werden, daß die zugelassenen Fernlehrgänge den Mindestanforderungen genügen. Zweifellos erscheinen einzelne Materialien noch verbesserungsfähig; die Staatliche Zentralstelle für Fernunterricht der Länder und das von ihr bei der Prüfung berufsbildender Fernlehrgänge eingeschaltete Bundesinstitut für Berufsbildung bemühen sich, durch Erteilung von Auflagen – zuweilen erst für spätere Neuauflagen des Fernunterrichtsmaterials – noch bestehende Defizite auszugleichen. Dabei wird darauf geachtet, einerseits nicht die Methodenfreiheit der Anbieter anzutasten, andererseits aber im Interesse der Teilnehmer auf eine Berücksichtigung der modernsten Erkenntnisse und auch auf die Vermeidung einer Überfrachtung hinzuwirken.

b) In quantitativer Hinsicht haben sich die Zahlen der Fernlehrgänge und der Veranstalter nach Feststellungen des Bundesinstituts für Berufsbildung (1971) und der Staatlichen Zentralstelle für Fernunterricht der Länder (1982) etwa wie folgt entwickelt:

| | 1971 | 1982 |
|---|---|---|
| Anzahl deutschsprachiger Fernlehrgänge | 1 166 | 707 |
| darunter berufsbildende | 901 | 342 |
| allgemeinbildende | 223 | 335 |
| Anzahl der Fernlehrinstitute | 115 | 107 |

Die Abnahme der Lehrgänge ist ganz überwiegend auf einen Rückgang berufsbildender Angebote zurückzuführen, und zwar einmal aufgrund der Konzentration auf Angebote, die auf öffentlich-rechtliche Abschlüsse vorbereiten, ferner infolge des Ausfalls des seinerzeit größten und auf berufliche Weiterbildung spezialisierten Fernlehrinstituts und schließlich aufgrund des Ausscheidens einiger kleiner Veranstalter, die befürchteten, die im Interesse der Nutzer erforderlichen Kriterien der staatlichen Prüfstellen nicht erfüllen zu können.

Die folgenden Zahlen zur Teilnehmerentwicklung basieren nach wie vor auf Schätzungen bzw. vorläufigen Erkundungen der beiden staatlichen Prüfstellen:

| | |
|---|---|
| 1971 | 165 000 bis 180 000 |
| 1976 | 35 000 bis 45 000 |
| 1981 | 65 000 bis 75 000 |

Der starken Abnahme zwischen 1971 und 1976 – also in den Jahren bis zur gesetzlichen Regelung – folgte somit eine kontinuierliche Aufwärtsentwicklung, die in erster Linie auf das neugewonnene Vertrauen der Interessenten in Fernunterrichtsangebote zurückzuführen sein dürfte.

c) Daten über soziale Herkunft, Vorbildung, Alter und Geschlecht von Fernunterrichtsteilnehmern sind nur vereinzelt bekannt. Mangels geeigneter Statistiken und entsprechender Rechtsgrundlagen sind alle Überlegungen der Fernunterrichtsplanung auf Einzeluntersuchungen angewiesen. Das Bundesinstitut für Berufsbildung plant z. Z. eine repräsentative Erhebung zu den Sozialdaten der Teilnehmer. Die Bundesregierung erwartet davon wesentliche Grundlageninformationen.

2. Welche Bedeutung mißt die Bundesregierung dem Fernunterricht in der gegenwärtigen Situation zu, und wie ist er im Vergleich zu den Nachbarländern zu beurteilen?

Wie eingangs ausgeführt, hält die Bundesregierung den Fernunterricht für eine wichtige und insbesondere in der beruflichen Weiterbildung noch längst nicht voll genutzte Chance im deutschen Bildungswesen. Nach vorliegenden Informationen liegt der Teilnehmeranteil in der Bundesrepublik Deutschland noch wesentlich unter dem Anteil in vergleichbaren Industrieländern, etwa Frankreich, Holland, Österreich, Norwegen und Schweden. Exakte Zahlenvergleiche sind – abgesehen von der unsicheren Zahlenbasis in der Bundesrepublik Deutschland deshalb nicht möglich, weil auch im Ausland keine genauen Zahlen zur Verfügung stehen; außerdem sind bei der Wertung immer auch sonstige konkurrierende Bildungseinrichtungen wie etwa die Open University in England und die Volkshochschulen in der Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen.

3. Wie haben sich die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zur individuellen Förderung von Fernunterrichtsteilnehmern ausgewirkt?

Individuelle Förderung für Fernunterrichtsteilnehmer kann nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) gewährt werden.

Die Förderungsmöglichkeiten nach dem AFG für berufsbildenden Fernunterricht hatten sich nach Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit zunächst sehr positiv auf die Teilnehmerzahl (1973 knapp 10000) ausgewirkt. In den Jahren 1976 bis 1978 trat zugunsten des Präsenzunterrichts ein Rückgang bis auf 4300 Teilnehmer, ab 1980 wieder ein Anstieg ein; z. Z. liegt die Teilnehmerzahl bei 7300. Diese Schwankungen sind nach Auffassung der Bundesanstalt auf die Gesamtentwicklung des Arbeitsmarkts zurückzuführen; bei hinreichend sicheren Beschäftigungschancen steigt das Interesse an Vollzeitangeboten mit Präsenzunterricht, bei un-

sicherer Beschäftigungslage ist eine stärkere Tendenz zu berufsbegleitenden Lernformen erkennbar.

Die Zahlen der Fernunterrichtsteilnehmer, die Förderung nach dem BAföG in Anspruch nehmen, liegen sehr niedrig, regelmäßig sogar unter 100 Personen. Dies hat seinen Grund in der Förderungsvoraussetzung, daß Ausbildungsförderung nur geleistet werden kann, wenn die Ausbildung die Arbeitskraft des Teilnehmers voll in Anspruch nimmt. Da Fernunterricht gerade auch das berufsbegleitende Lernen ermöglicht, liegt diese Förderungsvoraussetzung selten vor.

4. Sieht die Bundesregierung nach der Neuregelung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) einen Bedarf, im Bereich der Weiterbildung verstärkt Möglichkeiten des Fernunterrichts zu fördern?

Die Neufassung des AFG, durch die berufsbegleitendem Unterricht Priorität gegeben wird, dürfte neben anderen Faktoren gerade zu einer verstärkten Inanspruchnahme des Fernunterrichts führen. Außerdem wird bei den Beratungen durch die Arbeitsämter besonders auf die Möglichkeiten der Teilnahme an Fernunterrichtsmaßnahmen aufmerksam gemacht. Die Bundesanstalt hat in Runderlassen ausdrücklich auf die Bedeutung des Fernunterrichts auch unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit hingewiesen. Die Bundesregierung rechnet deshalb mit einem weiteren Anstieg der Teilnehmerzahl.

5. Inwieweit könnten öffentlich-rechtliche Einrichtungen zum Angebot von Fernunterricht stärker beitragen, und könnte die Verbindung von Fernunterricht und Präsenzveranstaltungen intensiver erprobt werden?

Angebote einiger Industrie- und Handelskammern sowie solche der Rundfunkanstalten (z.B. Telekolleg) lassen erkennen, daß in gewissem Umfang auch öffentlich-rechtliche Einrichtungen erfolgreich Fernunterricht anbieten. Der überwiegend privatrechtlich ausgestaltete Fernunterricht hat sich bewährt; nach Auffassung der Bundesregierung ist daran festzuhalten. In welchem Umfang es zu unnötigen Überschneidungen zwischen öffentlichrechlichen und privatrechtlichen Fernunterrichtsangeboten kommt, wird z.Z. im Rahmen eines vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft geförderten Vorhabens untersucht.

6. Welche positiven Auswirkungen einerseits und welche Probleme andererseits haben sich bei der Anwendung des Fernunterrichtsschutzgesetzes von 1976 ergeben, vor allem im Hinblick auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und der Zentralstelle für Fernunterricht (ZFU)?

Wie bereits ausgeführt, sind die Auswirkungen des FernUSG insgesamt sehr positiv zu bewerten; das Vertrauen in den Fernunterricht ist hergestellt. Gerichtliche Verfahren sind selten.

Der angestrebten Zusammenarbeit zwischen den für den außerschulischen berufsbildenden Fernunterricht kompetenten Bundesbehörden und den Länderbehörden lag das Angebot des Bundes im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zugrunde, im Interesse der Veranstalter und der Bürger nur eine einzige staatliche Prüfstelle, und zwar eine gemeinsame Prüfstelle der Länder, gegenüber Antragstellern und Interessenten tätig werden zu lassen; verwaltungsintern sollte bei der Überprüfung berufsbildender Fernlehrgänge das Bundesinstitut für Berufsbildung in unterschiedlicher Form eingeschaltet werden. Leider hat sich diese Zusammenarbeit noch nicht vollauf befriedigend entwickelt. Es wird daher erwogen, hierzu erneut Verhandlungen mit den Ländern aufzunehmen.

7. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die Entwicklung des Fernunterrichts im Rahmen von Forschung und Entwicklung zu fördern, welche Forschungsvorhaben auf Bundesebene sind aus öffentlichen Mitteln gefördert worden, und welche weiteren Vorhaben wären wünschenswert?

Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens hat die Bundesregierung versichert, daß sie nach Wirksamwerden der gesetzlichen Bestimmungen den Fernunterricht in der Bundesrepublik Deutschland auch durch Forschungsvorhaben fördern werde. Die Fernunterrichtsforschung im Bereich der Berufsbildung gehört außerdem zu den gesetzlichen Aufgaben des Bundesinstituts für Berufsbildung. In Erfüllung seiner Zusage hat das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft mehrere Forschungsvorhaben zur Fernunterrichtswerbung, zur Fernunterrichts-Didaktik und zur Angebotstransparenz in Auftrag gegeben. Das Bundesinstitut für Berufsbildung trug durch eigene Untersuchungen und Tagungen ebenfalls zur Fernunterrichtsforschung bei; es entwickelte u. a. auch einen Modellehrgang „Elektrotechnik/Elektronik" für Facharbeiter, der nunmehr vom „DAG-Technikum" angeboten wird.

Eine Fortsetzung der Forschungsbemühungen, insbesondere auch für berufsbildende Fernlehrgänge, ist wünschenswert und wird angestrebt. Weitere Forschungsvorhaben des BIBB im Bereich des berufsbildenden Fernunterrichts werden von dessen Hauptausschuß beschlossen, indem auch Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Bedürfnisse der Praxis zur Geltung bringen.

8. Könnte durch Kooperation mit anderen Bildungsangeboten eine Verbesserung des Fernunterrichts erreicht werden, und welche zusätzlichen Maßnahmen sollten nach Auffassung der Bundesregierung zur Ermutigung interessierter Fernunterrichtsteilnehmer ergriffen werden?

In den meisten Fällen dürfte der Lernerfolg bei Fernlehrgängen dann besonders nachhaltig sein, wenn Fernunterrichtsangebote durch begleitenden Unterricht ergänzt werden. Infolgedessen bemühen sich viele Veranstalter um ergänzenden Präsenzunterricht, den sie verschiedentlich auch in Kooperation mit anderen

Bildungseinrichtungen, z. B. Volkshochschulen, anbieten. In einem Fall gab es auch eine Zusammenarbeit mit einer Rundfunkanstalt. Die Bundesregierung unterstützt diese Bemühungen nachdrücklich. Hierzu können sowohl eine stärkere Gewinnung anderer Träger für den ergänzenden Präsenzunterricht als auch eine vermehrte ergänzende Verwendung von Fernunterricht zu sonstigen Bildungsangeboten gehören. Es ist beabsichtigt, in Tagungen, in Kontakten mit Betrieben und Rundfunkanstalten sowie im Rahmen von Weiterbildungsprojekten für diese Kombination einzutreten.

9. Wie könnten Vertrauenswürdigkeit, Ansehen und Bekanntheitsgrad der Fernlehrinstitute in der Öffentlichkeit weiter gesteigert werden?

Das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft war seit Inkrafttreten des FernUSG bemüht, die Öffentlichkeit darauf aufmerksam zu machen, daß künftig Vertrauen in alle geprüften Fernlehrgänge gerechtfertigt ist; in vielfältiger Weise wurde diese Auffassung öffentlich unterstrichen. Darüber hinaus förderte das Bundesministerium ein Vorhaben zur „Erprobung von Verfahren zur Motivierung potentieller Fernunterrichtsteilnehmer", dessen Ergebnisse interessante Hinweise auf die Einstellung von Fernunterrichtsinteressenten und auf geeignete Werbemaßnahmen brachten. Die Erklärung des Deutschen Bundestages vom 29. April 1982, wonach nunmehr volles Vertrauen in die von staatlichen Stellen geprüften Fernlehrgänge gerechtfertigt sei, hat diese Bemühungen maßgeblich unterstützt. Es wird darauf ankommen, auch in Zukunft durch Verlautbarungen und durch Öffentlichkeitsarbeit die Bürger von der Sinnhaftigkeit und Verläßlichkeit des Fernunterrichts zu überzeugen. Darüber hinaus wird geprüft, wie der Bedeutung des Fernunterrichts durch weitere Berücksichtigung in der Bundesgesetzgebung entsprochen werden kann. Erhebliche Fortschritte wurden hierbei in den vergangenen Jahren bereits erzielt. Schließlich dürften Werbemaßnahmen bei bestimmten Personengruppen zu einem stärkerem Interesse am Fernunterricht beitragen.

10. Welche Möglichkeiten bestehen, den Fernunterricht für Deutsche und Deutsch-Sprechende im Ausland sowie Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland attraktiver zu machen, und inwieweit könnten Abschlüsse des Fernunterrichtssystems im herkömmlichen Bildungssystem stärker anerkannt werden?

a) Fernunterricht wird bereits Deutschen im Ausland und Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angeboten.

   Unter Förderung durch das Auswärtige Amt wurden Fernunterrichtsmaterialien für den Schulunterricht in den Klassen 1 bis 6 für Kinder entwickelt, die sich im Ausland befinden und keinen geeigneten Schulunterricht wahrnehmen können. Erwachsene Deutsche im Ausland können ohnehin von dem gesamten deutschsprachigen Fernunterrichtsangebot Ge-

brauch machen, wobei allerdings die relativ hohen Versandkosten gewisse Schwierigkeiten bereiten.

Angebote für Ausländer sind in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Nach Mitteilung der Staatlichen Zentralstelle für Fernunterricht der Länder nehmen z. Z. rd. 20 000 Ausländer im Inland an rd. 300 Fernlehrgängen teil.

In beiden Bereichen bestehen noch gute Entwicklungsmöglichkeiten. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, die Fernunterrichtsmöglichkeiten besser bekannt zu machen, die Versandkosten zu senken und ausländische Teilnehmer auf die Vorteile von Fernunterricht für das eigene berufliche Fortkommen hinzuweisen.

b) Öffentlich-rechtliche Anerkennung privatrechtlich angebotener Fernlehrgänge sind bisher nur aus dem Hochschulbereich bekannt. Für alle in die Länderzuständigkeit fallenden Prüfungen kann auf Artikel 2 Abs. 1 Nr. 2 des Staatsvertrages über das Fernunterrichtswesen vom 16. Februar 1978 verwiesen werden, wonach der Staatlichen Zentralstelle für Fernunterricht der Länder die Aufgabe zugewiesen wird, die Länder in Fragen des Prüfungsverfahrens für Fernunterrichtsteilnehmer zu beraten. Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn durch fernunterrichtsgemäße Prüfungsverfahren Fernunterrichtsteilnehmern die Ablegung von Prüfungen erleichtert würde und damit die Attraktivität des Fernunterrichts in der Bundesrepublik Deutschland weiter gesteigert werden könnte.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333